Por uma nova política de educação superior para o Brasil[1]

Simon Schwartzman

(24 de outubro de 2007)

O Brasil necessita de uma educação superior ampla, diversificada, eqüitativa e de qualidade, para atender às necessidades econômicas, sociais e culturais da sociedade do conhecimento do país e sua inserção internacional, e para atender à demanda de sua população por maior cultura, formação intelectual e competência profissional e técnica, assim como pelas oportunidades de trabalho e prestígio social que ela permite. É papel do Estado apoiar e estimular a educação superior em todas as suas formas, e regulamentar aqueles aspectos da educação superior que envolvam recursos públicos, e possam afetar os interesses comuns da sociedade.

A educação superior na atualidade

No passado, em todo o mundo, a educação superior se restringia a um número muito pequeno de pessoas de elite, que se preparavam e se diplomavam nas profissões tradicionais – direito, medicina, engenharia, odontologia, assim como para as carreiras militares e religiosas. Hoje, a educação superior é um sistema massificado, que nos países mais desenvolvidos abrange a metade ou mais dos jovens e muitos adultos que querem continuar estudando, ou voltar a estudar. A massificação do ensino superior responde, em parte, a uma demanda crescente da sociedade por pessoas mais competentes e bem formadas; e também a uma demanda crescente da juventude por continuar estudando, e postergar o momento de ingressar no mercado de trabalho. Na medida em que a educação superior se expande, ela se diversifica, tanto em relação aos *estudantes* (antes as elites, hoje de todas as origens sociais) quanto em relação aos *provedores* (governos federal, estaduais, municipais, ministérios, instituições privadas, filantrópicas, empresas, igrejas, organizações e instituições internacionais), *formatos* (universidades, faculdades isoladas, cursos de longa e curta duração, presenciais, à distância) e *áreas de formação* (nas profissões clássicas, para a pesquisa de alto nível, em novas profissões, em formação geral, cursos de aperfeiçoamento, cursos tecnológicos, educação continuada).

O setor público não pode nem deve se propor a financiar e regular toda esta riqueza, criatividade e diversidade de formatos e iniciativas, mas concentrar seus esforços em alguns aspectos prioritários, que posam requerer intervenção: estimular a pesquisa de alto nível e de longo prazo, estimular a formação em áreas estratégicas, estimular a qualidade, estimular a diversificação regional, promover a equidade, e proporcionar as condições de

---

[1] Texto de discussão apresentado no “Seminário sobre Educação”, preparatório para o 3o. Congresso do PSDB. As idéias e interpretações são de exclusiva responsabilidade do autor, e não expressam necessariamente as posições programáticas do partido ou de seus dirigentes.

infra-estrutura e o marco normativo para que as atividades de ensino superior possam se desenvolver.

A sociedade do conhecimento

O conhecimento, a cultura e a boa formação profissional e intelectual são valores importantes em si mesmos, independentemente de aplicações práticas e seu valor de mercado. De uma maneira geral, no entanto, a sociedade reconhece e remunera a competência que gera produtos e serviços de qualidade, seja através do mercado, seja pelos governos e organizações sociais e da cultura. Não há incompatibilidade entre a educação ampla, que fortalece e estimula a capacidade de reflexão e o pensamento crítico, e a qualificação para o trabalho produtivo em todos seus aspectos.

No passado, a riqueza de um país dependia de seus recursos naturais, da mão de obra barata, e da acumulação de capital que conseguisse realizar. Hoje, a riqueza depende fundamentalmente do conhecimento e da capacidade produtiva dos seus cidadãos: existe oferta abundante de capitais, e a mão de obra não qualificada vem sendo rapidamente substituída pela automação. Esta capacidade é necessária nas atividades industriais, agrícolas e de serviço, desde logo, onde práticas e tecnologias convencionais são constantemente substituídas por outras mais aperfeiçoadas, em um mercado internacional altamente competitivo; e na implementação e organização e provisão de políticas e serviços públicos, nas áreas da saúde, meio ambiente, manejo dos espaços urbanos, regulação da economia, segurança e educação. Ao lado dos conhecimentos científicos e técnicos, nas ciências biológicas e físicas, as ciências sociais, letras e humanidades têm importância crescente, na implementação de políticas sociais, atividades de comunicação, prestação de serviços, e na gerência de instituições e organizações públicas e privadas. Quando a população é pouco educada, a riqueza que um país produz tende a se concentrar em poucas mãos; quando a população é educada, a riqueza é mais compartida, e a sociedade, mais igualitária.

O grande valor econômico e estratégico do conhecimento, e seu impacto social, faz com que toda a sociedade se interesse e se envolva com as questões da pesquisa e da formação, e coloca em primeiro plano a questão da propriedade intelectual. No passado, havia uma divisão relativamente clara entre a ciência básica, produzida e difundida de forma livre pelas universidades e centros de pesquisa, e a pesquisa tecnológica, produzida e guardada como segredo na indústria e na área militar. Hoje, as fronteiras entre a ciência básica e a ciência aplicada são pouco nítidas, empresas, universidades e governos colaboram e competem de diferentes formas pela apropriação do conhecimento, os cientistas e professores transitam permanentemente entre o mundo das universidades, das empresas e das instituições públicas e governamentais, e questões técnicas e científicas como a mudança climática, a reprodução humana, a pesquisa em seres vivos, o uso dos recursos naturais, a pesquisa em células tronco e as grandes obras de engenharia saem do âmbito dos laboratórios, centros de pesquisa e governos e são debatidos por toda a sociedade. Por um lado, a ciência proprietária, controlada por marcas e patentes, se torna cada vez maior e mais importante, requerendo nova legislação para a proteção dos investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento; mas, por outro, a rápida difusão e disseminação do conhecimento, assim como sua constante renovação, em um ambiente internacional de alta competitividade, faz da ciência e da tecnologia um novo tipo de

“commodity” que pode ser adquirida e utilizada por quem tenha a competência e a capacidade de fazê-lo. Mais importante do que a apropriação de um conhecimento ou uma técnica específica, de duração sempre efêmera, é a capacidade permanente de pesquisar, adquirir e incorporar novos conhecimentos.

A transformação das profissões superiores

As universidades tradicionais, em nosso meio, estavam dedicadas à formação para as profissões cultas – medicina, direito, engenharia. Os profissionais mais antigos e reconhecidos definiam os currículos das faculdades, educavam e formavam seus discípulos e lhes outorgavam os títulos para o exercício legal das profissões. O monopólio profissional era protegido por leis e vigiado por associações e corporações profissionais, que buscavam restringir o trabalho profissional de pessoas que não tivessem passado pelas faculdades autorizadas – considerados charlatães, rábulas e práticos. A regulamentação legal da profissões, e os privilégios a ela associados, se justificavam até certo ponto pela necessidade de garantir a qualidade e boa formação dos profissionais, mas também funcionavam como reserva de mercado, dificultavam a inovação, e colocavam o ensino superior e o exercício profissional sob a tutela do estado e das corporações profissionais. Com a expansão do ensino superior, o modelo das profissões tradicionais se expandiu, e hoje o Brasil conta com mais de 30 profissões regulamentadas por lei, cada qual buscando controlar sua reserva de mercado e os respectivos cursos de formação.

Na nova sociedade do conhecimento, no entanto, são poucas as profissões que conseguem e necessitam manter este tipo tradicional de monopólio. Existem poucas carreiras para toda a vida, as pessoas mudam constantemente de profissão e atividade, e os conhecimentos certificados pelas faculdades e universidades em determinado momento podem se tornar obsoletos alguns anos depois. O controle de qualidade e competência, cruciais em profissões cuja atividade pode afetar a vida e o patrimônio das pessoas, passa a ser exercido por sistemas descentralizados e autônomos de avaliação e certificação, em quanto que, nas demais áreas, predomina a liberdade de ensino, formação e exercício profissional. A maioria das novas profissões podem ser desenvolvidas por pessoas com tipos diversos de formação, e a regulamentação excessiva das profissões é hoje um obstáculo ao pleno desenvolvimento do ensino superior e ao uso da competência por parte do setor público e das empresas, que precisa ser superado.

A organização e financiamento da educação superior e o papel do estado.

Na nova sociedade do conhecimento, as atividades de formação, formação e qualificação de alto nível não são mais monopólio das universidades e faculdades, controladas por sua vez pelo Estado e as corporações profissionais. Existe hoje uma grande indústria do conhecimento que mobiliza e gera grandes recursos, através de instituições privadas de educação formal, cursos de extensão, cursos de especialização, ensino à distância, editoras, sistemas eletrônicos de informação, universidades corporativas, e outras. É uma atividade que ultrapassa as fronteiras nacionais, pelo uso de meios eletrônicos, franquias, aquisições e um fluxo crescente de estudantes, professores e pesquisadores entre os diferentes países.

Neste contexto, as universidades tradicionais, com sua missão de formação de alto nível e de longo prazo, e relativamente livres das pressões econômicas e financeiras de curto prazo, têm um papel de grande importância, desenvolvendo atividades formativas, culturais e de pesquisa de fronteira e sem valor imediato de mercado, e servindo de padrão de qualidade e modelo para outras instituições. Este papel, no entanto, não se cumpre por decreto, e precisa ser permanentemente conquistado e legitimado pelo trabalho de qualidade e pela capacidade de atrair talentos e recursos, em competição com outras instituições e iniciativas no país e no exterior.

Em todo o mundo, o financiamento tradicional das universidades públicas, que era feito pela sua incorporação às burocracias estatais, está se transformando profundamente. As universidades são cada vez mais autônomas para definir suas próprias atividades e manejar seus recursos financeiros e humanos, e o estado lhes transfere recursos não mais em função de seus custos, mas em função da qualidade e quantidade alunos que formam e das pesquisas e trabalhos de extensão que realizam. Instituições privadas, comunitárias e religiosas que proporcionam boa formação e realizam pesquisa de qualidade e interesse social são tão credoras de subsídio e financiamento público quanto a públicas, enquanto que estas, na medida em que não cumprem bem suas funções, deixam de justificar seu financiamento com recursos públicos. Os recursos públicos, sempre importantes, nunca são suficientes, e as universidades necessitam estratégias próprias para gerar recursos complementares, seja pela cobrança de taxas de matrícula, seja pela realização de pesquisas e trabalhos remunerados de assistência técnica e atividades de extensão, seja, também, pelo estabelecimento de convênios de cooperação com órgãos de governo, empresas privadas e outras instituições. A transição do formato tradicional e burocrático de funcionamento para um formato muito mais ágil e competitivo tem levado a profundas transformações na organização das instituições públicas de ensino superior, aumentando sua capacidade gerencial, desenvolvendo estratégias de longo prazo, estimulando políticas ativas de busca de talentos, e alterando também as regras legais para o uso de recursos e a remuneração e formas de contrato de trabalho de seus professores.

O papel do estado também se transforma. Com a autonomia crescente das universidades, seu papel regulador diminui drasticamente, enquanto que aumenta e se torna mais complexo seu papel de financiador e avaliador. A garantia de qualidade passa a ser de interesse não só dos governos, mas também de toda a sociedade, que precisa decidir aonde os jovens devem estudar, de onde contratar os melhores profissionais, e aonde buscar a pesquisa de melhor qualidade. E é de interesse das próprias instituições, que precisam da qualidade para se diferenciar cada vez mais de seus competidores. Alguns países, como o Brasil, tentam desenvolver sistemas de controle de qualidade no interior dos próprios ministérios de educação, que, no entanto, nem sempre têm a estrutura técnica e administrativa e a isenção necessária para este trabalho. Muitos outros países criam agências autônomas de regulação, com diferentes graus de autonomia, que devem ser legitimadas pelas próprias instituições participantes, pelo governo, e serem reconhecidas pela sociedade. Cabe ao estado criar estes mecanismos de avaliação, zelar pela sua qualidade e legitimidade, e produzir informações estatísticas fidedignas sobre a educação superior em seus diferentes aspectos.

É a partir destas avaliações que o estado pode decidir como melhor financiar a educação. Não é função do estado decidir se uma determinada instituição, pública ou privada, pode

ou não instituir um curso de medicina ou direito, por exemplo, se ela satisfizer os critérios de qualidade. Mas é sua função identificar áreas prioritárias de formação, cursos e atividades de pesquisa e programas de ensino que, pelas suas características, necessitam e merecem financiamento público, e financiá-los conforme seu desempenho. A transição de um sistema de orçamentos globais para um sistema de financiamento conforme metas e resultados, é um processo difícil e demorado, mas que já deveria ter se iniciado no Brasil.

Diferenciação

O ensino superior brasileiro já é, na prática, altamente diferenciado, com instituições fortemente voltadas para a pesquisa, outras dedicadas ao ensino nas profissões tradicionais, outras mais orientadas para o mercado de trabalho menos especializado. Os requisitos de acesso aos cursos também variam muito, sendo alguns extremamente competitivos, com dezenas de candidatos por vagas, e outros de fácil acesso. O ensino superior, como um todo, tem que ser capaz de incorporar e atender a estas diferenças, estimulando a que todas as instituições tenham bom desempenho em suas áreas de competência e vocação. A legislação brasileira ainda mantém a retórica de que todo o ensino superior deveria evoluir para o formato universitário clássico, com um forte componente de pesquisa associado ao ensino e à extensão. Entretanto, este modelo único é incompatível com o ensino superior de massas, e em todo o mundo as instituições se diferenciam. Na União Européia está sendo implantado, em todos os países, um sistema de educação superior altamente flexível, conhecido como o “Processo de Bologna” com um ciclo inicial de três anos de formação geral ou profissional, um ciclo de formação especializada de um a dois anos de especialização profissional, em nível de mestrado, e cliclos mais avançados de 3 e quatro anos para a formação altamente especializada e os doutorados de pesquisa. O Brasil já tem algumas experiências inovadoras neste sentido, e é preciso reforçar e ampliar esta diversificação.

A ampliação e diversificação do acesso ao ensino superior não pode ser feita à custa do desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e formação de qualidade e padrão internacional. Hoje, em todo o mundo, há uma preocupação crescente com a criação e fortalecimento de instituições de padrão internacional, e nenhuma instituição brasileira aparece entre as cem primeiras dos diversos “rankings” de instituições de qualidade que tem sido publicados na literatura especializada. Em todos os países, mesmo os mais ricos, somente algumas instituições têm condições efetivas de desenvolver pesquisas e ensino nos níveis mais altos de exigência, e elas precisam receber apoio concentrado para isto, assim como autonomia e flexibilidade para atuar, no estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas dentro e fora do país, na contratação de professores e especialistas conforme padrões internacionais, e na abertura e receptividade a estudantes de outros países que tenham interesse em estudar no Brasil. A seletividade nos investimentos em pesquisa e formação de alto nível não deve levar à criação de um clube fechado e exclusivo de instituições com financiamento privilegiado, e todas as instituições, públicas e privadas, devem em princípio poder almejar a participar destas atividades; mas os recursos da pesquisa e da pós-graduação não podem ser pulverizados em função de critérios que não sejam os de alto desempenho e da relevância.

Equidade

Existem importantes problemas de equidade social no acesso ao ensino superior brasileiro, que é fortemente enviesado em favor das famílias de maior renda, que proporcionam a seus filhos educação básica de melhor qualidade e podem pagar os custos do ensino privado e do estudo em tempo integral. Este viés também está presente na escolha das carreiras, com os filhos das famílias de maior renda tendo mais facilidade de acesso aos cursos mais prestigiados e de maior rentabilidade, sobretudo em instituições públicas e gratuitas. A principal causa desta desigualdade é a má qualidade do ensino básico e médio, que afeta fortemente os estudantes mais pobres, que não têm acesso ao ensino particular de mais qualidade. O princípio constitucional da gratuidade do ensino público, de fundamental importância na educação básica, acentua a iniqüidade do ensino superior no Brasil, ao subsidiar os estudos de jovens provenientes, em sua maior parte, de famílias com recursos, e com perspectivas de importantes ganhos privados ao longo da vida.

Diferentemente da educação básica, a educação superior não é um direito universal, mas uma oportunidade que deve estar aberta a todos que tenham interesse, motivação e talento para adquiri-la. Interesse, motivação e talento não são dons naturais e inatos, mas dependem, em grande parte, da qualidade da educação básica a que as pessoas tiveram acesso e do ambiente cultural e familiar em que foram criadas. Por isto, a política prioritária para garantir a equidade de oportunidades no ensino superior é garantir a abrangência e qualidade da educação básica. A segunda prioridade é proporcionar às pessoas que têm este interesse, motivação e talento os recursos necessários para que possam continuar estudando – para pagar matrículas e taxas escolares, dedicar seu tempo ao estudo, comprar livros e materiais de ensino, etc. Como os benefícios privados econômicos da educação superior são altos, este apoio financeiro deve ser proporcionado, tanto quanto possível, na forma de créditos, a serem pagos na medida em que os benefícios esperados se materializem. Além disto, outras formas de apoio e incentivos financeiros devem existir, como bolsas, isenções e créditos subsidiados, para atividades de especial interesse para a sociedade, e de baixa demanda de mercado.

As profundas diferenças sociais que existem no Brasil justificam a adoção de políticas de inclusão social que estimulem o interesse e o acesso ao ensino superior de pessoas, grupos, setores sociais e habitantes de regiões aonde o ensino superior é menos acessível. Estas políticas devem procurar fazer com que as pessoas se motivem e se qualifiquem para o ensino superior, junto às diferentes comunidades e regiões, e dar apoio financeiro necessário para seus estudos. As instituições de ensino superior também podem ser estimuladas a desenvolver ações afirmativas, abrindo espaço para pessoas oriundas de comunidades e ambientes carentes, fazendo uso de critérios de seleção mais amplos do que a simples aprovação formal em exames vestibulares padronizados, sem, no entanto, classificar e discriminar as pessoas em função de sua cor, religião, nacionalidade ou local de nascimento. Para ser efetivas, as políticas de inclusão não devem se limitar a estimular o acesso de pessoas a cursos superiores de qualquer tipo, mas garantir, também, que as pessoas admitidas terão condições efetivas de se desenvolver e completar sua educação.